Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8170615
Centre d'intérêt: 23

Québec (Province) Ministère de l'éducation. Direction des études économiques et démographiques.

Les coûts de l'éducation en période de diminution des clientèles scolaires : une contribution aux stratégies de développement de l'éducation / Direction des études économiques et démographiques. -- Québec : La Direction, 1979.
48 f. : graph. ; 28 cm.

Code: 28-1393. Notes (part. bibliographiques) au bas des p.

ISBN 2-550-00399-3

Cote Dewey: 379.11'09714/03c Cote LC: LB/2891/.03

Descripteur(s): *Diminution de la clientèle *Enseignement public *Population étudiante *Démographie *Coût *Analyse de coût *Dépenses *Commission scolaire *Maternelle (Niveau) *Primaire (Niveau) *Secondaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Evolution des effectifs

Ce document tente de cerner de près le rôle qu'a joué la baisse des effectifs scolaires dans l'évolution des coûts de l'éducation et s'efforce de déterminer les contraintes que cette diminution de la clientèle imposera à la planification des années qui viennent. Les données portent sur la situation des commissions scolaires.

Une première partie décrit certains aspects de l'histoire démographique du Québec depuis le début des années 1950 et l'évolution de la démographie scolaire jusqu'en 1986. Suit un examen des principaux ajustements qui ont été imprimés au système d'éducation lors de la baisse des effectifs scolaires (1972-1976). Cette démarche s'effectue par le biais d'une analyse des coûts ou des dépenses. Elle permet l'identification de quelques tendances claires qui ont marqué le passé et débouche sur des contraintes dont la planification devra vraisemblablement tenir compte dans l'avenir.

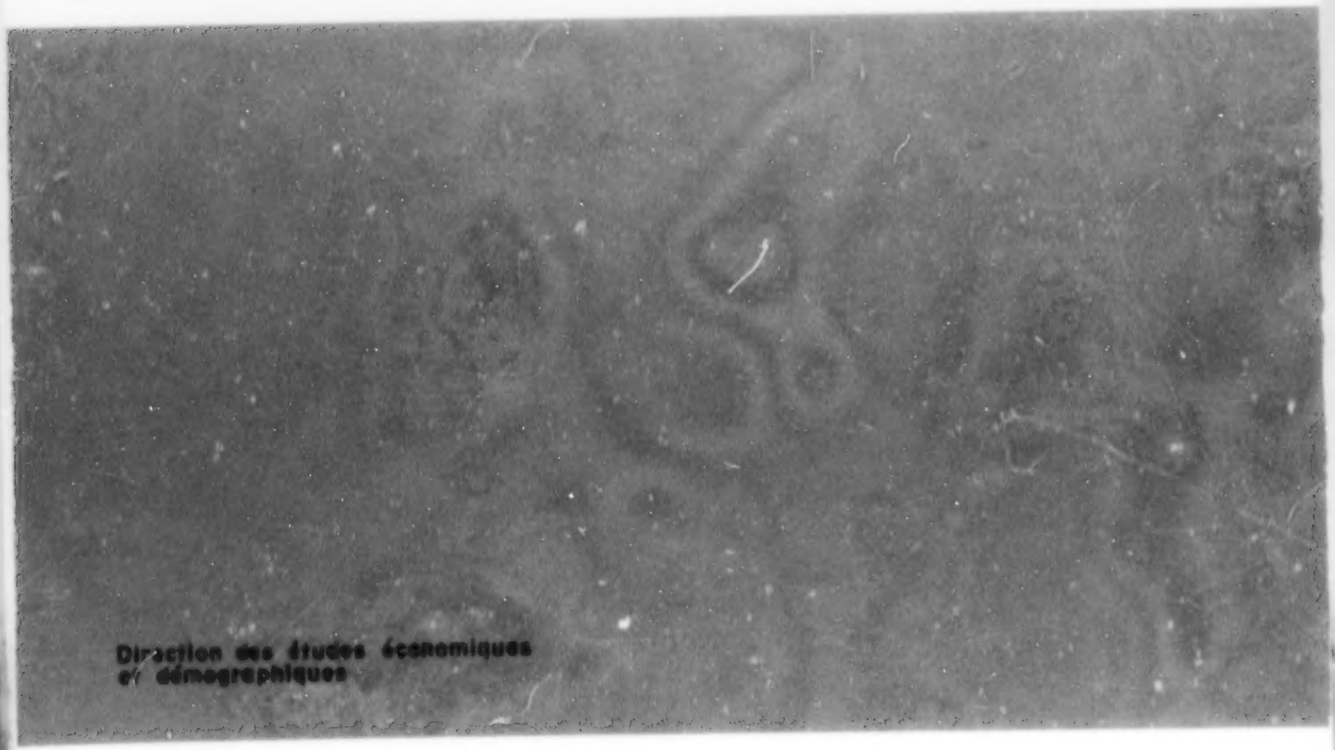
L'analyse montre que les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires continuent, en dollars constants, d'augmenter en période de baisse des effectifs scolaires. En 1977, le gouvernement affecte à l'éducation 30,4% de son budget contre 25,7% en 1962 et 28% en 1970. Ces crédits représentent, en 1977, 7% du produit intérieur brut contre 2,1% en 1962 et 4,7% en 1970. Cette hausse s'explique principalement par des facteurs de deux ordres: l'extension de la gamme des services offerts, au niveau de l'enfance inadaptée en particulier - les modifications intervenues dans la nature des services existants: il s'agit surtout de l'amélioration de la scolarité et de l'expérience des enseignants ainsi que de l'allégement de la tâche.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

E D U Q 8170615

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Secteur de la planification

LES COÛTS DE L'ÉDUCATION EN PÉRIODE DE DIMINUTION DES CLIENTÈLES SCOLAIRES



FÉVRIER 1979

E D U Q 8170615

LES COÛTS DE L'ÉDUCATION EN PÉRIODE DE DIMINUTION DES CLIENTÈLES SCOLAIRES

Une contribution
aux Stratégies de développement
de l'éducation

Direction des études
économiques et démographiques

Février 1979

Dépôt légal: quatrième trimestre 1979
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-00399-3

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION..... 1

PARTIE I: L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE ET LES EFFECTIFS SCOLAIRES

Introduction..... 5

Les grandes lignes de l'évolution démographique du Québec depuis 1950..... 6

L'évolution des effectifs scolaires..... 11

Conclusion..... 18

PARTIE II: LE COMPORTEMENT DES COUTS EN PERIODE DE BAISSE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

Introduction..... 21

La hausse des prix des éléments nécessaires à la production des services éducatifs..... 24

Les composantes de l'augmentation des dépenses réelles..... 28

i) La masse salariale des enseignants..... 30

. Méthode utilisée..... 30
. Expérience et scolarité..... 30
. Tâche..... 34
. Diminution des effectifs scolaires.... 35
. Contribution nette de la masse salariale des enseignants..... 36

ii) La masse salariale du personnel non enseignant..... 38

iii) Les autres dépenses..... 39

Conclusion..... 41

PARTIE III: CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS..... 43

Au début des années '60, le système d'éducation a été l'objet d'une réforme majeure. Initiée par la Grande Charte de 1961, cette réforme "a été fondée sur quelques grandes idées: responsabilité générale de l'Etat, maintien du système confessionnel, démocratisation de l'éducation et accessibilité généralisée, école plus ouverte sur l'extérieur préparant mieux à la vie, enseignement plus individualisé, regroupement et intégration des différents types de formation, participation accrue de la population. Autant de facteurs qui devaient assurer une plus grande qualité de l'éducation..."[1]

En soi, cette réforme allait exiger des efforts considérables de la part de la collectivité, ne serait-ce que pour construire à l'échelle du Québec un réseau adéquat d'écoles secondaires polyvalentes. La vague démographique d'après-guerre est venue ajouter à l'ampleur des efforts nécessaires: *la réforme est devenue une entreprise collective destinée à l'amélioration de la scolarisation d'une population d'âge scolaire croissante.*

---

[1] L'enseignement primaire et secondaire au Québec, Livre vert, 1977, Editeur officiel du Québec, page 17.

La démographie n'a peut-être pas eu un impact majeur sur les grandes orientations de la réforme. *Mais, par contre, faisant ressortir l'importance et la nécessité de cette dernière, elle en a influencé les échéances et les coûts.*

Cette démographie des années '60 a aussi habitué les Québécois à considérer comme normale une forte croissance des dépenses pour fin d'éducation. Cette croissance semblait d'autant plus acceptable qu'elle constituait le coût d'un rattrapage par rapport aux autres nations industrialisées. *La chute démographique du début des années '70 s'est alors présentée comme l'occasion idéale de voir à la qualité des services et de consacrer à cet objectif des efforts financiers aussi considérables que ceux qui ont caractérisé les années de la réforme.*

Dans le présent dossier, nous tenterons de cerner de plus près le rôle qu'a joué la baisse des effectifs dans les actions qui ont été entreprises et de déterminer les contraintes que cette évolution imposera à la planification des années qui viennent.

Dans une première partie, nous porterons notre attention sur quelques aspects de *l'histoire démographique du Québec* depuis le début des années '50 et sur *l'évolution de la démographie scolaire*.

La deuxième partie sera plus analytique; nous aborderons alors l'examen des principaux ajustements qui ont été imprimés au système d'éducation à l'heure de la baisse des effectifs scolaires. Nous procéderons à cette démarche par le biais d'une *analyse des coûts ou des dépenses*. Cette voie n'est certes pas la seule possible. Par exemple, on aurait pu aborder la question par l'historique et l'analyse des décisions administratives.

Pour diverses raisons, nous avons préféré puiser dans les données quantitatives relatives aux coûts et aux dépenses. D'abord, *bien que les données disponibles soient abondantes et assez fiables, elles n'ont jamais été exploitées à fond comme instrument de planification*. Nous avons la conviction qu'elles peuvent être fort utiles en ce sens. Ensuite, l'observation de la réalité nous permet de constater que *les considérations de coût jouent et continueront de jouer, à titre de contraintes, un rôle important dans*

toutes les actions gouvernementales et spécifiquement dans les interventions en matière d'éducation. Enfin, parce qu'elle impose une unité de mesure unique aux effets des divers développements et interventions, *l'analyse des coûts permet l'identification de quelques tendances claires qui ont marqué le passé et débouche sur des contraintes dont la planification devra vraisemblablement tenir compte pour l'avenir.*

Nous soumettons notre démarche à la discussion des intéressés. Nous ne prétendons évidemment pas qu'elle devrait se substituer à des analyses essentiellement qualitatives; nous croyons cependant qu'elle peut les compléter et de ce fait, nous suggérons qu'elle devrait occuper une place de choix parmi les instruments de planification.

Partie I

L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE ET LES EFFECTIFS SCOLAIRES

Introduction

Comme il a déjà été mentionné, le Québec, au début des années '60, accusait un important retard vis-à-vis d'autres nations au chapitre de la scolarisation. Cette situation risquait de compromettre grandement le développement économique et social que la "Révolution tranquille" voulait promouvoir. La réforme de l'éducation s'imposait alors comme l'élément fondamental de cette "révolution" à opérer.

La réforme de l'éducation allait cependant se faire dans un monde en mouvement. Ainsi, la réforme devra non seulement accueillir une portion croissante d'une population scolarisable stable, mais elle aura aussi à répondre aux besoins d'une population de jeunes qui augmente rapidement.

C'est donc à la lumière de phénomènes telles la natalité et la scolarisation qu'il faut interpréter la *forte croissance des effectifs scolaires qui se maintiendra jusqu'à la fin des années '60.*

Les années '70 seront par contre marquées par un certain plafonnement des taux de scolarisation et par une forte décroissance des clientèles scolaires résultant d'une diminution de la population d'âge scolaire. L'évolution des effectifs scolaires suivra alors de très près les tendances de la population.

Pour tenir compte de ces conditions nouvelles et des problèmes particuliers qu'elle soulève, il nous a semblé opportun de rappeler les grandes lignes de l'évolution démographique du Québec depuis 1950, ce que nous faisons dans une première section, et de faire ressortir ses conséquences sur les effectifs scolaires, ce qui fera l'objet d'une deuxième section.

LES GRANDES LIGNES DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU QUÉBEC DEPUIS 1950

De 1951 à 1975, la population du Québec est passée de 4,02 millions à 6,15 millions d'habitants; elle s'est donc accrue à un taux annuel composé de 17,9‰. Le rythme de cette croissance n'a pas été constant, il a plutôt fluctué autour d'une tendance marquée à la baisse. *En effet, de 26,1‰ en 1951, le taux d'accroissement annuel*

total est tombé à 2,7‰ en 1970 pour amorcer ensuite une reprise qui l'a porté à 8,9‰ en 1975 (voir le Tableau I). Cette reprise devrait se maintenir jusqu'en 1986, après quoi l'accroissement annuel pourrait redevenir aussi bas que 3,0‰ à la fin du siècle. L'accroissement annuel serait alors dix fois moins important qu'en 1950!

L'examen du Tableau I suggère que *la croissance de la population du Québec repose essentiellement sur son accroissement naturel*[1]. Alors que le taux de mortalité s'est maintenu autour de 7‰, le taux de natalité, qui était de 30,4‰ en 1951, est réduit de moitié en 1972 (14,5‰) avant d'amorcer une légère reprise temporaire[2].

La diminution du nombre de naissances (123 523 en 1951 et moins de 90 000 en 1974) est donc la principale source du ralentissement de la croissance démographique.

---

1 Les migrations ont évidemment joué un certain rôle. De 1951 à 1968, le Québec a bénéficié d'un apport migratoire comptant pour environ 20% de l'accroissement total. En revanche, le revirement des dernières années est venu amplifier l'effet de la chute de la natalité.

2 Cette reprise ne résulte pas d'une relance fondamentale de la fécondité mais plutôt d'une structure d'âge temporairement favorable à la procréation.

TABLEAU 1: BILAN DÉMOGRAPHIQUE ANNUEL DU QUÉBEC DE 1951 A 1976

	UNITE	1951	1956	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Population au 1er janvier	'000	4 020	4 582	5 210	5 324	5 435	5 541	5 643	5 741	5 829
Population au 1er juin	'000	4 056	4 628	5 259	5 371	5 481	5 584	5 685	5 781	5 864
Nombre de naissances		123 253	138 834	139 912	138 213	136 542	133 917	123 327	112 816	104 578
Nombre de décès		34 900	35 042	37 044	37 142	38 217	37 552	38 534	38 680	38 665
Accroissement naturel		*88 353*	*103 792*	*102 868*	*101 071*	*98 325*	*96 365*	*84 793*	*74 136*	*65 913*
Solde migratoire		16 647	24 208	11 132	9 929	7 675	5 635	13 207	13 864	6 087
Accroissement total		*105 000*	*128 000*	*114 000*	*111 000*	*106 000*	*102 000*	*98 000*	*88 000*	*72 000*
Taux de natalité	0/00	30,4	30,0	26,7	25,7	24,9	23,9	21,7	19,5	17,8
Taux de mortalité	0/00	8,6	7,6	7,0	6,9	7,0	6,7	6,8	6,7	6,6
Taux d'accroissement naturel	*0/00*	*21,8*	*23,4*	*19,7*	*18,8*	*17,9*	*17,2*	*14,9*	*12,8*	*11,2*
Taux d'accroissement total	*0/00*	*26,1*	*27,9*	*21,9*	*20,8*	*19,5*	*18,4*	*17,4*	*15,3*	*12,4*

	UNITE	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Population au 1er janvier	'000	5 901	5 961	6 001	6 017	6 040	6 068	6 110	6 155	6 210
Population au 1er juin	'000	5 928	5 985	6 013	6 028	6 059	6 081	6 134	6 180	6 234
Nombre de naissances		100 598	99 449	96 549	93 743	88 118	89 412	89 364	93 000	
Nombre de décès		39 537	40 103	40 392	41 192	42 525	43 052	43 337	42 800	
Accroissement naturel		*61 061*	*59 346*	*56 157*	*52 551*	*45 593*	*46 360*	*46 027*	*50 200*	
Solde migratoire		-1 061	-19 346	-40 157	-29 551	-17 593	-4 360	-1 027	4 000	
Accroissement total		*60 000*	*40 000*	*16 000*	*23 000*	*28 000*	*42 000*	*45 000*	*54 000*	
Taux de natalité	0/00	17,0	16,6	16,1	15,6	14,5	14,7	14,6	15,0	
Taux de mortalité	0/00	6,7	6,7	6,7	6,8	7,0	7,1	7,1	6,2	
Taux d'accroissement naturel	*0/00*	*10,3*	*9,9*	*9,4*	*8,8*	*7,5*	*7,6*	*7,5*	*8,1*	
Taux d'accroissement total	*0/00*	*10,2*	*6,7*	*2,7*	*3,8*	*4,6*	*7,0*	*8,7*	*8,8*	

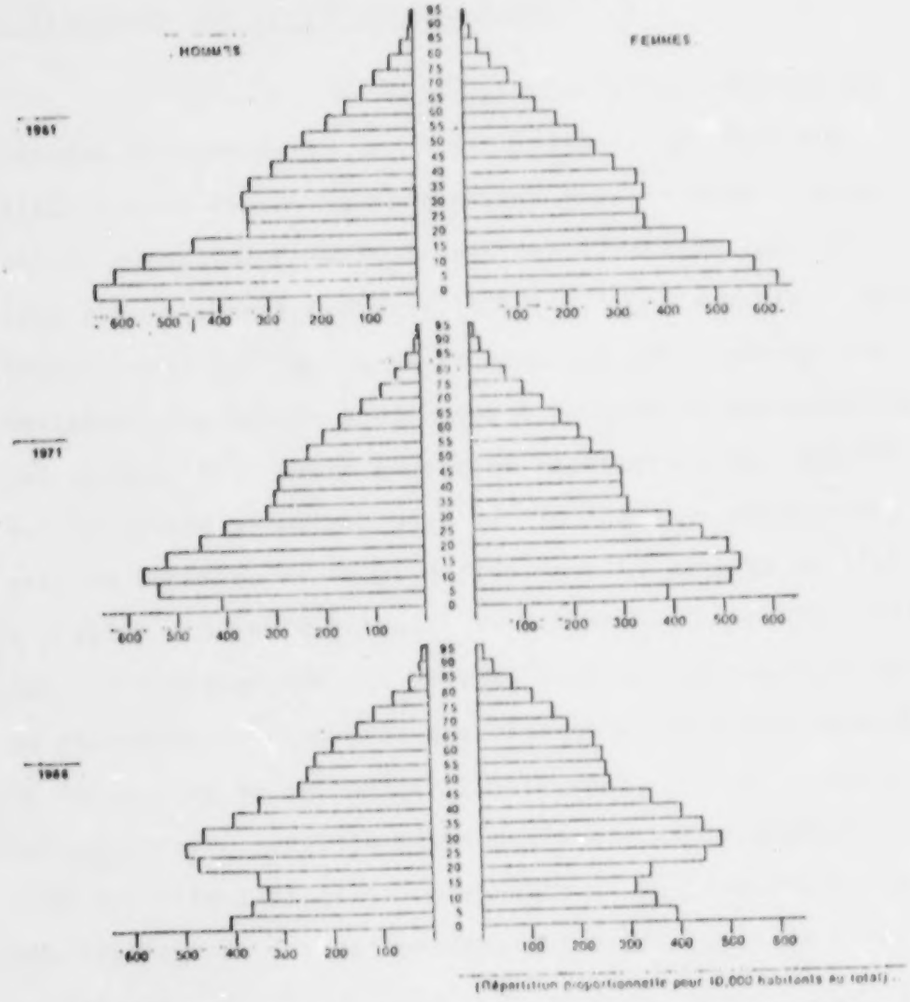
Source: Evolution démographique du Québec, coll. études et recherches, Office de planification et de développement du Québec, août 1977.

La chute des naissances entraîne aussi des modifications importantes dans la structure par âge de la population. Le vieillissement qui en résulte apparaît clairement en examinant la pyramide des âges pour diverses années (voir Graphique I). Puisque les jeunes sont moins nombreux, il s'ensuit que la charge qu'ils représentent pour la fraction active de la population est également moindre. Le taux de dépendance des jeunes, défini ici par le rapport des effectifs de 0-19 ans à ceux de 20-64 ans, donne une assez bonne idée de cette charge: il est passé de 86,0% en 1966 à 62,5% en 1976 et se situera vraisemblablement aux environs de 45% en 1986.

Ces changements dans la structure par âge sont très importants car ils déterminent, dans une large mesure, l'évolution future de la population. Ainsi, la baisse de la natalité enregistrée depuis les années '60, elle-même consécutive à la baisse de la fécondité, a été d'autant ressentie qu'elle s'est produite au moment de l'arrivée des générations creuses des années '30 aux âges de la procréation (voir le Graphique I pour l'année 1971). Pareillement, l'arrivée à ces âges des générations issues du "baby-boom" de l'après-guerre entraînera dans les prochaines années une

GRAPHIQUE I

PYRAMIDE DES ÂGES DE LA POPULATION DU QUÉBEC,
1961, 1971, 1986



Sources: 1961, 1971 Recensements du Canada; 1986, Bureau de la Statistique du Québec, Perspectives démographiques pour le Québec; quatre hypothèses, 1973, 1986, 2001. Il s'agit de l'hypothèse B.

hausse de la natalité, même si la fécondité diminue encore.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLAIRES

La *taille de la population d'âge scolaire* se ressent évidemment de ces modifications. On constate ainsi que le bassin de recrutement pour le niveau maternelle, constitué principalement des effectifs âgés de cinq ans, s'amenuise depuis 1966 (voir Tableau II). Toutefois, avec la reprise de la natalité qui s'amorce présentement, ce bassin augmentera à nouveau au commencement des années '80. Cette hausse se répercutera rapidement sur le niveau primaire, puis sur les niveaux subséquents avec le décalage de temps qu'implique le passage de l'un à l'autre. Jusqu'à présent, la situation inverse a prévalu: on a enregistré des baisses successives aux âges où se recrutent le plus gros des clientèles du présecondaire (5-11 ans) et du secondaire (12-16 ans). Cette tendance se maintiendra jusqu'au début de la prochaine décennie pour les effectifs de la maternelle et du primaire et se prolongera d'un lustre supplémentaire pour ceux du niveau secondaire.

TABLEAU II: LA POPULATION D'AGE SCOLAIRE (5 ANS - 19 ANS) DU QUEBEC, 1966, 1971 ET PREVUE POUR 1976, 1981 ET 1986

	OBSERVEE				PREVUE					
	1966		1971		1976		1981		1986	
AGE[1]	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
5 ans	136 893	2,4	115 485	1,9	89 146	1,4	89 119	1,4	99 699	1,5
6 - 11 ans	807 541	14,0	788 720	13,1	632 990	10,1	532 618	8,1	555 521	8,1
12 - 16 ans	595 599	10,3	663 025	11,0	657 746	10,5	539 181	8,2	444 871	6,5
17 - 19 ans	337 366	5,8	359 920	6,0	396 871	6,3	386 001	5,9	294 916	4,3
Sous-total	*1 877 399*	*32,5*	*1 927 150*	*32,0*	*1 776 753*	*28,4*	*1 546 919*	*23,7*	*1 395 007*	*20,4*
Population totale	5 780 845	100,0	6 030 085	100,0	6 251 766	100,0	6 540 612	100,0	6 836 660	100,0

Source: Perspectives de population pour les territoires des commissions scolaires, INRS-Urbanisation, mai 1976

[1] Age au 1er juin

Voyons maintenant de plus près ce qu'a été l'évolution des effectifs des niveaux primaire et secondaire (publics) et ce qu'elle sera dans un proche avenir. Nous puiserons notre information dans le Tableau III et dans le Graphique II.

Au 30 septembre 1978, le système public primaire-secondaire dessert une clientèle de 1,19 million répartie comme suit: *7% à la maternelle, 48% au primaire et 45% au secondaire*[1]. L'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (E.D.A.A.) constitue 8,9% de la clientèle totale ou 9,6% à la maternelle, 11,5% au primaire et 4,7% au secondaire.

La clientèle totale en 1961-1962 était sensiblement la même, soit 1,16 million d'élèves. Sa distribution était cependant fort différente. En effet, on en retrouvait *0,7% à la maternelle, 77,5% au primaire et 21,8% au secondaire*. Quant à l'enfance classée en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, elle ne représentait que 0,5% de l'ensemble.

---

[1] Données provisoires

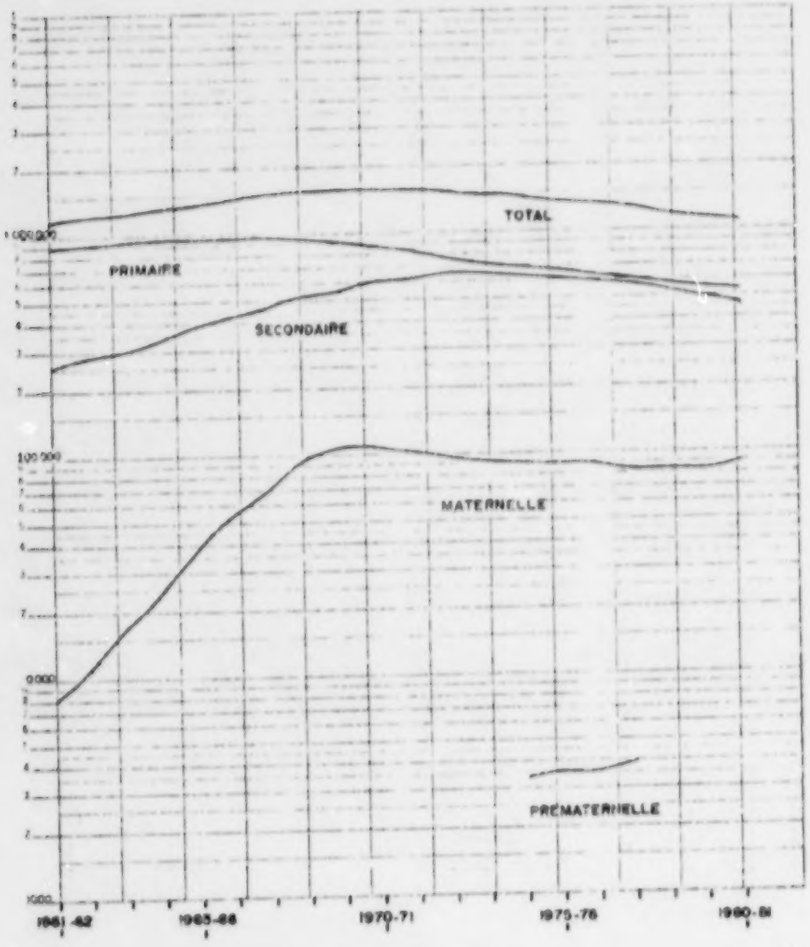
TABLEAU III: LA CLIENTÈLE SCOLAIRE DU RÉSEAU PUBLIC,
1961-62 À 1980-81

	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79**	1979-80**	1980-81**
Prématernelle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		3 384	3 578	3 575	3 976	-	-	-
Maternelle	8 111	11 049	17 038	24 426	38 536	54 850	71 787	99 078	179 403	108 487	100 881	95 431	92 081	90 749	89 541	87 141	82 063	83 735	83 691	90 156
Élèves réguliers	7 829	10 824	16 843	24 234					108 856	107 504	99 632	94 928	91 427	88 867	86 117	86 726	81 626	83 153	83 109	89 529
Élèves en d.a.a.*	282	225	195	192					547	983	1 249	503	654	882	924	415	437	582	582	627
Primaire	890 547	914 114	939 008	951 998	952 023	957 231	961 175	930 306	917 047	871 017	836 482	756 397	720 634	693 039	666 930	633 410	601 080	572 701	551 158	535 232
Élèves réguliers	882 972	908 809	930 394	939 151					892 086	845 364	798 572	713 336	673 902	641 101	607 282	568 664	536 476	509 815	487 750	473 657
Élèves en d.a.a.*	5 575	7 305	8 614	12 847					24 961	29 653	37 910	43 061	46 732	52 658	59 648	64 746	64 605	63 886	63 408	61 575
Secondaire	253 340	283 167	303 828	335 363	383 405	429 906	472 327	530 857	564 570	609 284	619 011	662 684	651 661	632 025	614 460	594 502	571 925	533 837	499 691	466 367
Élèves réguliers	253 204	282 991	303 579	335 053					531 479	595 033	602 322	638 448	626 857	603 747	587 909	590 036	533 805	494 298	462 668	431 621
Élèves en d.a.a.*	136	176	250	310					33 091	14 251	16 689	23 236	24 804	28 278	32 581	35 466	38 105	39 543	37 013	34 746
Ensemble des niveaux	*1 150 995*	*1 210 330*	*1 259 874*	*1 311 787*	*1 383 967*	*1 441 987*	*1 504 289*	*1 560 281*	*1 661 020*	*1 589 788*	*1 556 374*	*1 514 512*	*1 464 376*	*1 429 897*	*1 374 950*	*1 329 039*	*1 259 245*	*1 190 297*	*1 134 530*	*1 092 755*
Élèves réguliers	*1 144 305*	*1 202 624*	*1 250 816*	*1 298 438*					*1 532 621*	*1 547 901*	*1 501 539*	*1 447 712*	*1 392 186*	*1 333 179*	*1 281 908*	*1 216 201*	*1 156 969*	*1 046 356*	*1 033 527*	*995 707*
Élèves en d.a.a.*	*1 303*	*7 706*	*9 058*	*13 349*					*46 580*	*42 4n.*	*54 960*	*66 800*	*78 190*	*91 918*	*93 042*	*100 837*	*102 247*	*109 227*	*101 003*	*96 761*

Source: 1961-62 à 1970-71: L'enseignement primaire et secondaire, statistiques démographiques, D.E.E.D., 1977.
1971-72 à 1975-76: Clientèle scolaire des organismes d'enseignement, D.S. 9.33, D.E.E.D., 1976.
1976-77 à 1977-78: Sommaires statistiques des écoles.
1978-79 à 1980-81: Note de service 92,105/78.

* Élèves en d.a.a.: élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.
** Prévisions

GRAPHIQUE 2: ÉVOLUTION DE LA CLIENTÈLE SCOLAIRE, RÉSEAU PUBLIC, 1961-1962 À 1980-1981



Divers facteurs sont intervenus entre 1961 et 1978. Dans un premier temps, nous nous arrêterons à la période de forte augmentation de la clientèle selon les niveaux d'enseignement.

Dès 1961, il était évident que *la clientèle du secondaire* allait augmenter sous le seul effet de l'accès à ce niveau de l'importante clientèle du primaire. A cela allait s'ajouter l'accroissement de la scolarisation touchant principalement le groupe d'âge admissible au secondaire. De plus, en 1965, on allait procéder à l'abolition de la dernière année du primaire (Règlement no 1[1]) et, de ce fait, accélérer le passage au secondaire d'un nombre important d'élèves. *L'évolution à la hausse de la clientèle du secondaire entre 1961 et 1972* s'explique donc par des facteurs démographiques, par la réforme et, accessoirement, par la décision administrative qui a conduit à l'adoption, en 1971, du Règlement no 7[2].

---

1 Le Règlement no 1 précisait une orientation nouvelle pour l'enseignement primaire et secondaire. L'individualisation de l'enseignement, un développement affectif, social et intellectuel équilibré y étaient proposés. Les grands éléments de ce règlement sont: le progrès continu, la polyvalence, la réduction du cours primaire de sept à six années...

2 Le Règlement no 7 de 1971 amendait le Règlement no 1 et en reprenait les principaux éléments.

Quant à la *forte augmentation au primaire jusqu'en 1966*, c'est évidemment dans les facteurs démographiques qu'on doit chercher son explication puisque la scolarisation des 6-11 ans était déjà complète en début de période.

Enfin, l'apparition progressive des *classes de maternelle* sur l'ensemble du territoire allait être le facteur déterminant de la forte croissance de cette clientèle jusqu'en 1970.

Alors que la hausse des clientèles a résulté d'un ensemble de facteurs, *la diminution qui a suivi s'explique principalement par des facteurs démographiques*, plus spécifiquement par la baisse continue du nombre de naissances de 1960 à 1973. Une fois résorbée la reprise temporaire amorcée en 1973, la clientèle du système public devrait, au tournant du siècle, se stabiliser à environ 70% de ce qu'elle était en 1965.

o o o

L'analyse qui précède suggère que *la clientèle scolaire n'a pas évolué au même rythme que la population d'âge scolaire*. Par exemple, sur une période (1966-1971) où la population des 12 à 16 ans augmentait d'environ 11%, les effectifs du secondaire augmentaient de plus de 56%! *La différence s'explique par les progrès considérables de la scolarisation*. Le niveau d'enseignement secondaire a évidemment été très touché par cet accroissement de la scolarisation. Ainsi (voir le Tableau IV), le taux de scolarisation des jeunes de 15 ans qui était de 73,9% en 1961 se situe, en 1976, à 97%. Quant au taux de scolarisation des 16 ans, il est passé durant la même période de 44,8% à 78%[1].

Comme nous l'avons déjà suggéré, c'est pour les âges correspondant à la fin du secondaire que l'amélioration de la scolarisation a été particulièrement marquée au cours de la réforme. L'implantation d'écoles secondaires polyvalentes sur l'ensemble du territoire a été l'instrument privilégié de ce développement.

---

[1] Une partie du groupe des 15 ans fréquentait le primaire en 1961. Les "15 ans" se retrouvent tous au secondaire en 1976.

TABLEAU IV: TAUX DE SCOLARISATION PAR AGE ET PAR NIVEAU DE FREQUENTATION De 1961 A 1981

	MATERNELLE					PRIMAIRE					SECONDAIRE				
AGE	1961	1966	1971	1976	1981	1961	1966	1971	1976	1981	1961	1966	1971	1976	1981
4	3,6	16,6	25,2	1,0	1,0										
5	6,4	27,6	66,3	95,0	95,0	45,8	45,6	27,8	0,0	0,0					
6	0,2	0,5	0,6	1,0	1,0	100,0	97,0	98,0	98,0	98,0					
7		0,1	0,2	0,0	0,0	99,7	98,0	99,8	99,0	99,0					
8						97,2	97,3	99,7	99,0	99,0					
9						96,9	100,0	100,0	99,0	99,0					
10						97,8	94,9	99,0	99,0	99,0	0,1	0,0	1,0	0,0	0,0
11						93,9	94,4	80,2	94,0	94,0	2,0	6,6	20,0	5,0	5,0
12						74,5	65,7	39,0	19,0	19,0	22,4	30,1	61,0	80,0	80,0
13						40,2	26,7	7,8	0,0	0,0	55,2	70,7	91,6	99,0	99,0
14						21,7	11,2	1,6	0,0	0,0	70,6	82,5	97,5	99,0	99,0
15						7,9	3,3	0,9	0,0	0,0	65,0	82,7	89,5	97,0	97,0
16											44,8	67,7	75,5	78,0	81,0
17											19,2	40,6	45,4	28,0	19,0
18											6,7	18,4	17,0	10,0	5,0
19											2,3	7,5	5,5	3,0	0,0
20											n.d.	0,0	3,2	0,0	0,0

Sources: Service de la Démographie scolaire, Document 9-09 pour 1961 et Document 9-20 pour 1966 à 1981.

Enfin, un mot de *l'opinion répandue selon laquelle l'augmentation des taux de scolarisation aurait été la raison première de l'augmentation des effectifs scolaires au moment de la réforme*. Nos estimations révèlent cependant que tel n'est pas le cas. En effet, en appliquant à la population (par année d'âge) de 1970 les taux de scolarisation de 1961, on obtient une augmentation sensible des effectifs scolaires du primaire et du secondaire. *D'après ces estimations, l'accroissement purement démographique explique 60% de l'augmentation des effectifs* de 1961 à 1971; *il reste donc 40% de l'augmentation attribuable à l'augmentation des taux de scolarisation*. C'est cependant dans des facteurs de nature démographique qu'il faut chercher toute l'explication de la diminution des clientèles qui a suivi.

Partie II

LE COMPORTEMENT DES COUTS EN PERIODE DE BAISSE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

Introduction

Dans la présentation de ce dossier, nous avons suggéré que l'analyse des dépenses ou des coûts pouvait nous aider à mieux comprendre une situation passée et à identifier des contraintes dont la planification devra tenir compte pour l'avenir. A notre avis, l'analyse des données financières constitue en effet un instrument valable pour apprécier les évolutions à moyen terme. La démarche que nous proposons dans les pages qui suivent se veut une première étape en vue d'intégrer de telles données dans un cadre méthodologique à utiliser en matière de planification de l'éducation.

o o o

L'effectif scolaire a toujours été considéré comme l'élément déterminant des coûts de l'éducation. L'observation des faits des dernières années nous oblige cependant à revoir nos interprétations. En effet, les

dépenses (plus précisément les dépenses de fonctionnement) pour le niveau primaire/secondaire du secteur public n'ont cessé de croître à une époque où la tendance des clientèles s'est renversée et est devenue très marquée à la baisse; ainsi, de 1971 à 1977, ces dépenses ont augmenté de 129% alors que les clientèles diminuaient de 19%! Pendant la même période, la dépense par étudiant est passée de 817$ à 2 317$, soit une augmentation de 184%!

L'inflation est certainement un des éléments qui ont perturbé la relation entre les effectifs et les dépenses. La hausse des prix des éléments nécessaires à la production des services éducatifs aurait empêché la réduction des dépenses qui, normalement, accompagne la baisse des effectifs. Il s'agit évidemment d'une hypothèse dont la vérification suppose l'existence d'une mesure du phénomène "inflation" en tant que facteur influençant les dépenses courantes en éducation. Cette mesure du phénomène "inflation" fera l'objet du premier paragraphe de cette section. Si l'élimination du phénomène "inflation" nous permet de retrouver la relation positive entre les effectifs scolaires et les dépenses exprimées en termes

réels, la chute des clientèles n'aura pas été une rupture dans l'évolution du système.

Par contre, on conclura à des changements significatifs dans la structure ou dans le fonctionnement de ce système si, depuis le revirement de la tendance des effectifs, on constatait au titre des dépenses réelles soit une hausse, soit une diminution moins que proportionnelle à celle des clientèles.

Des analyses préliminaires confirment cette hypothèse. Les dépenses réelles n'ont absolument pas diminué au même rythme que les clientèles. Les explications que l'on propose alors tiennent: 1° à des ajouts dans la gamme des services offerts et 2° à des modifications dans la nature ou la qualité des services existants. L'hypothèse (non vérifiable) que nous avançons au sujet de ces ajustements est que leur nature ou leur importance ont été influencées par l'évolution des clientèles scolaires. Nous y reviendrons dans les conclusions du dossier. Pour l'instant, soulignons que ces ajustements se sont surtout manifestés par:

1° le développement des services aux clientèles spécifiques, notamment les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage;

2° le vieillissement des clientèles et leur orientation vers des enseignements plus onéreux;

3° l'amélioration des conditions de travail des personnels, plus particulièrement celles des enseignants (charge, normes d'encadrement, avantages sociaux, etc.).

LA HAUSSE DES PRIX DES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES A LA PRODUCTION DES SERVICES ÉDUCATIFS

L'évolution des dépenses pour les services éducatifs reflète non seulement les modifications qui sont intervenues dans la structure et le fonctionnement du système d'éducation mais résulte aussi d'influences diverses.

L'inflation est l'une de ces influences et ne pas l'exclure conduirait à des interprétations erronées. Les changements intervenus dans les dépenses doivent donc être distingués selon 1° qu'ils sont d'origine strictement monétaire ou financière ou 2° qu'ils reflètent vraiment des modifications réelles du volume ou de la nature des services dispensés.

Pour mesurer l'influence de l'inflation sur les coûts de l'éducation, il nous faut développer un indice des prix spécifique aux biens et services utilisés dans la production des services éducatifs. Une telle mesure a été développée par la Direction des études économiques et démographiques du ministère; cet indice des prix des intrants des commissions scolaires (IPICS) a été calculé pour la période 1972-1973 à 1977-1978 avec 1974-1975 comme année de base[1].

Pour en arriver à cet indice global, on a dû construire des sous-indices qui portent sur chacun des types de dépenses identifiés, soit les salaires des enseignants, les salaires des autres personnels et les autres dépenses (voir le Tableau VI), celles-ci étant de nouveau décomposées entre autres coûts de travail[2], transport scolaire et autres dépenses (voir le Tableau IX).

---

[1] Pour une présentation détaillée de l'Indice, voir Louise Couture, Indice des prix des intrants des commissions scolaires, Service des études économiques, M.E.Q., 1979.

[2] Le sous-indice de l'ensemble des personnels a été utilisé pour dégonfler les autres coûts de travail.

Les indices calculés apparaissent dans le Tableau V. De 1972-1973 à 1977-1978, l'indice global applicable à l'éducation a progressé de 71,7%[1] alors que l'indice des prix à la consommation n'a augmenté que de 55,4%! Cette différence appréciable entre notre indice spécifique et l'indice des prix à la consommation qui est fréquemment utilisé comme indicateur de l'inflation dans l'ensemble de l'économie illustre bien l'importance de la démarche que nous présentons ici. En effet, *la forte croissance des dépenses exprimées en valeur courante est loin de refléter entièrement un transfert de ressources réelles vers l'éducation*. Elle est plutôt le résultat d'une hausse des prix des ressources nécessaires à l'éducation qui a été beaucoup plus forte que l'augmentation des prix des autres biens et services dans l'économie. Ainsi, *de 1971-1972 à 1977-1978, l'augmentation des prix des intrants des commissions scolaires explique à elle seule près de 70% de l'accroissement des dépenses de fonctionnement exprimées en valeur courante.*

---

[1] Pour maintenir en 1977-1978 les mêmes services qu'en 1972-1973, il aurait été nécessaire d'augmenter les dépenses de plus de 71% même en supposant les clientèles constantes.

TABLEAU V: INDICE DE PRIX DES INTRANTS DES COMMISSIONS SCOLAIRES (indice global et sous-indices) ET INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION DE 1971-1972 A 1977-1978

	Sous-indices des salaires						Sous-indice du transport scolaire		Sous-indice des autres dépenses		Indice global des commissions scolaires		Indice des prix à la consommation[1]	
	Enseignants	Δ%	Autres personnels	Δ%	Ensemble des personnels	Δ%		Δ%		Δ%		Δ%		Δ%
1971 - 1972[1]											75,86		75,66	
1972 - 1973	77,28		76,7		77,1		90,0		71,4		77,80	2,56	80,94	6,97
1973 - 1974	87,00	12,58	86,4	12,65	86,8	12,58	90,0	0,00	89,0	24,65	87,30	12,21	90,58	11,91
1974 - 1975	100,00	14,94	100,0	15,74	100,0	15,20	100,0	10,13	100,0	12,36	100,00	14,55	100,00	10,40
1975 - 1976	115,80	15,80	113,4	13,40	115,1	15,10	121,8	21,80	110,2	10,20	115,40	15,40	107,65	7,65
1976 - 1977	125,07	8,00	122,5	8,00	124,4	8,08	127,6	4,76	116,7	5,90	124,20	7,63	115,45	7,25
1977 - 1978	135,06	8,00	132,4	8,00	134,3	7,96	133,6	4,70	125,5	7,54	133,60	7,57	125,82	9,00

[1] Statistique Canada, Prix et indices des prix à la consommation, cat. no 62-010.

Quant aux coûts réels, nous constatons une augmentation de l'ordre de 30% entre 1971-1972 et 1977-1978, augmentation qui ne peut s'expliquer que par des modifications dans la quantité ou la nature des services offerts. Cette augmentation qui peut paraître raisonnable en soi s'est cependant produite parallèlement à une forte baisse des clientèles. La conjonction de ces deux éléments a entraîné une augmentation du coût réel par étudiant de 61% de 1971-1972 à 1977-1978. Il faudra un jour déterminer dans quelle mesure cet effort considérable contribue effectivement à la qualité de l'apprentissage. Nous reviendrons sur cet aspect dans la conclusion.

LES COMPOSANTES DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES RÉELLES

Voyons maintenant comment on peut expliquer cet accroissement dans les dépenses exprimées en valeur constante en une période où les effectifs scolaires connaissent une forte baisse.

Notre démarche consiste à estimer la contribution des principaux facteurs dans l'explication de l'augmentation en cause. Nous considérons à tour de rôle les

trois principales catégories de dépense: *la masse salariale du personnel enseignant, celle du personnel non enseignant et l'ensemble des "autres dépenses"*. Il va sans dire que nous tenterons aussi d'estimer l'impact (attendu) de la diminution de clientèle sur les dépenses réelles[1].

On voit, dans le Tableau VI, les postes de dépenses dont on veut expliquer l'évolution de 1972-1973 à 1976-1977.

TABLEAU VI: SALAIRES ESTIMÉS DES ENSEIGNANTS ET DES AUTRES PERSONNELS ET AUTRES DÉPENSES RETENUES, 1972-1973 ET 1976-1977 ($'000 000 CONSTANTS DE 1974-1975)

	Salaires des enseignants	Salaires des autres personnels	Autres dépenses[1]	*Dépenses totales*
1972 - 1973	832,9	324,7	451,1	1 608,7
1976 - 1977	957,4	352,4	520,5	1 830,3
Δ ($ et %)	124,5 (14,9)	27,7 (8,5)	69,4 (15,4)	221,6 (13,8)
(%)	(56,2)	(12,5)	(31,3)	(100%)

[1] Le dégonflement des autres dépenses a été fait séparément pour chaque type de dépense identifié au TABLEAU IX, en utilisant pour chacun le sous-indice approprié.

---

[1] Notre analyse portera sur la période 1972-1973 à 1976-1977; nous avons dû éliminer l'année 1971-1972 parce que les matrices scolarité-expérience, qui sont nécessaires pour le calcul de nos indices, ne sont pas disponibles pour cette année. Quant à l'année 1977-1978, son élimination est due à l'absence de données issues des états financiers (ou révisées d'après ceux-ci) et de données suffisamment ventilées pour permettre l'estimation des "autres dépenses".

1) La masse salariale des enseignants

Compte tenu des données disponibles, de la méthode utilisée et, au fond, de l'essence même du phénomène, nous considérons ici les changements survenus dans trois facteurs: *la scolarité et l'expérience des enseignants, la tâche de ceux-ci et la clientèle.* Mais d'abord un mot de la méthode.

. *Méthode utilisée*

Pour mesurer le rôle d'un facteur dans l'augmentation des dépenses de fonctionnement, on garde tous les facteurs constants sauf celui dont on veut mesurer l'impact. L'augmentation des dépenses qui en résulte constitue l'effet direct du facteur. L'augmentation des dépenses qui provient de l'interaction des facteurs est répartie subséquemment entre eux.

. *Expérience et scolarité*

Pour garder constante la nature (ou qualité) des enseignants dans la construction du sous-indice de prix du personnel enseignant, on a supposé constantes l'expérience et la scolarité (le nombre d'enseignants

est aussi demeuré inchangé). Toute augmentation de chacun de ces deux facteurs doit donc être prise en compte dans l'analyse que nous ferons des données exprimées en termes réels. En effet, l'augmentation des salaires en termes réels sera attribuable par définition à l'augmentation de l'expérience et de la scolarité. On sait que la première est passée de 8,60[1] à 11,0[2] années et la seconde de 14,8[1] à 15,2[2], entre les années scolaires 1972-1973 et 1976-1977. Les salaires moyens en termes réels, eux, sont passés de 11 443$ à 12 872$. *On estime ainsi à environ 106 millions de dollars l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement attribuable à l'amélioration de la nature (scolarité et expérience) du personnel enseignant, soit un peu moins de 48%.*

---

1 Desmond Dufour et Jacques La Haye, L'expérience et la scolarité du personnel enseignant des commissions scolaires du Québec 1970-1971 à 1975-1976, Service de démographie scolaire, M.E.Q., document no 9-43, septembre 1978. La scolarité moyenne n'étant pas connue avant 1973-1974, elle a été estimée à 14,8 au moyen d'une projection à partir des données disponibles dans Dufour et La Haye, op. cit. et dans la Revue de programmes du M.E.Q.

2 Revue de programmes

En plus de la contribution de l'expérience et de la scolarité à l'augmentation des dépenses de fonctionnement, on peut aussi voir dans le Tableau VII l'influence de ces deux facteurs par niveau d'enseignement ou catégorie de clientèle.

La méthode déjà expliquée qui a permis d'obtenir les résultats précédents ne nous permet pas d'estimer distinctement la contribution de l'expérience et celle de la scolarité. A cette fin, nous avons eu recours à une méthode analogue, mais plus simple: elle consiste à multiplier le nombre d'enseignants en 1974-1975 par l'augmentation de la scolarité moyenne (expérience) entre 1972-1973 et 1976-1977 et par la différence moyenne inter-échelles (- échelons) en 1974-1975. La contribution de la scolarité est ainsi exprimée à environ 31 millions de dollars et celle de l'expérience à environ 72 millions[1].

---

[1] La différence entre 106$ et 103$ (31$ + 72$) s'explique sans doute par les calculs faits de part et d'autre. Les présents calculs sont les suivants:
- pour la scolarité: 71 772 x 0,4 x 1 084$ = 31,1$ millions
- pour l'expérience: 71 772 x 2,40 x 419$ = 72,2$ millions

TABLEAU VII

CONTRIBUTION DE CERTAINS FACTEURS DANS L'EXPLICATION DE L'AUGMENTATION
DE LA MASSE SALARIALE DU PERSONNEL ENSEIGNANT
PAR NIVEAU DE 1972-1973 A 1976-1977
($ constants 1974-1975)

	Maternelle (régulière et enfance inadaptée)	Primaire régulier	Primaire Enfance inadaptée	Secondaire régulier	Secondaire Enfance inadaptée	*Contribution pour tous les niveaux*	*(En % de l'augmentation des dépenses totales)*
Expérience et scolarité	3 415 813	39 339 388	6 399 855	52 809 408	4 482 093	*106 446 157*	*(48,0)*
Tâche	3 944 607	55 497 161	10 303 251	42 039 629	5 116 652	*116 901 300*	*(52,8)*
Clientèle	- 2 511 296	- 70 349 962	20 399 635	- 62 539 965	16 547 948	*- 98 453 640*	*(-44,4)*
Contribution nette des facteurs par niveau	*4 849 124*	*24 486 587*	*37 102 741*	*32 309 072*	*26 146 693*	*124 894 217*	*(56,4)*

. *Tâche*

La tâche des enseignants peut être définie, entre autres façons, par les clauses pertinentes des conventions collectives (ou décrets) ou par le ratio maître/élèves observé. Pour des raisons de simplicité et de cohérence interne, nous avons opté pour la deuxième façon. Le tableau qui suit fournit de tels ratios.

TABLEAU VIII

RATIOS MAITRE/ÉLÈVES OBSERVÉS,
COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC,
1972-1973 et 1976-1977

Niveau	Clientèle		Enseignants		Ratios m./élèves	
	1972-73	1976-77	1972-73	1976-77	1972-73	1976-77
Maternelle	94 928	86 726	2 386	2 491	1/39,8	1/34,8
Primaire	713 336	568 664	27 403	26 119	1/26,0	1/21,8
Secondaire	639 448	559 036	37 524	35 907	1/17,0	1/15,6
Enfance inad.	66 800	100 627	5 472	9 862	1/12,2	1/10,2
Total	*1 514 512*	*1 315 053*	*72 785*	*74 379*	*1/20,8*	*1/17,7*

Sources: Effectif 1972-73: Dufour D, Document 9-43, Service de la démographie scolaire.
Effectif 1976-77: Publication à venir sur les personnels, D.E.E.D., M.E.Q.

L'augmentation des ratios signifie naturellement une diminution de la tâche des enseignants et partant une augmentation du nombre d'enseignants, la clientèle restant inchangée. *Selon l'estimation que nous en avons faite, la diminution de la tâche des enseignants, toutes choses égales d'ailleurs, a contribué pour environ 117 millions de dollars à l'augmentation de la masse salariale du personnel enseignant, soit près de 53,0% de l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement, comme on peut le voir au Tableau VII.*

. *La diminution des effectifs*

De 1972-1973 à 1976-1977, l'effectif scolaire a diminué de 13%. Etant donné que l'effectif enseignant est déterminé principalement par la clientèle, on doit s'attendre à une diminution du personnel enseignant, toutes choses égales d'ailleurs. Selon notre estimation, *la diminution de la clientèle en soi aurait entraîné une diminution d'environ 98 millions de dollars au chapitre de la masse salariale des enseignants exprimée en dollars constants, soit une*

contribution négative de l'ordre de 44% à l'augmentation totale des dépenses réelles de fonctionnement.

. *Contribution nette de la masse salariale du personnel enseignant*

C'est donc par les facteurs scolarité et expérience et de variation de la tâche que les enseignants contribuent à l'augmentation des dépenses de fonctionnement. L'effet positif de la diminution de tâche sur le nombre d'enseignants a cependant été accompagné d'un effet négatif provenant de la baisse des clientèles. C'est l'effet combiné de ces trois facteurs qu'on résume sous la rubrique "contribution nette de la masse salariale du personnel enseignant".

On obtient cette contribution nette en soustrayant l'effet de la diminution de la clientèle de la somme des deux autres effets, soit la diminution de la tâche et l'augmentation de la scolarité et de l'expérience moyennes. *Cet effet net s'élève à 125 millions de dollars, soit 56,4% de l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement. (voir le Tableau VII).*

Parmi les conclusions que nous suggère le Tableau VII, mentionnons les suivantes:

. *Pour l'ensemble des niveaux, les changements intervenus dans l'expérience et la scolarité, l'allégement de la tâche et la baisse des effectifs ont eu un effet semblable en termes quantitatifs*; ainsi le coût de l'augmentation de l'expérience et de la scolarité équivaut approximativement à l'économie résultant de la baisse des effectifs, en supposant la tâche constante. De la même façon, en supposant constantes l'expérience et la scolarité, l'allégement de la tâche aurait à toutes fins pratiques absorbé l'économie associée à la baisse des clientèles. (Voir la dernière colonne du Tableau VII).

. *Quant à l'ensemble des facteurs ayant une influence sur la masse salariale des enseignants*, ils ont joué différemment selon le niveau et le type de clientèle visée (i.e. "régulière" ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage).

- *à la maternelle*, le coût de l'allégement de la tâche a été supérieur à celui de l'accroissement de la scolarité et de l'expérience;
- *au primaire régulier*, la baisse de la clientèle a été le facteur déterminant et, encore là, l'allégement de la tâche a été plus onéreux que l'amélioration de la scolarité et de l'expérience des enseignants;

- *quant au primaire pour l'enfance inadaptée*, il y a eu *augmentation de l'effectif scolaire*; encore là, l'allégement de la tâche a mobilisé plus de ressources que l'amélioration de la scolarité et de l'expérience des enseignants;

- *le secondaire régulier* a, comme les autres enseignements réguliers, connu une baisse de ses effectifs; c'est cependant le seul enseignement où on a dépensé plus pour l'amélioration de la qualité des enseignants que pour l'allégement de leur tâche;

- *le secondaire pour l'enfance inadaptée* a connu une augmentation de ses effectifs tout comme l'enseignement équivalent au primaire; le coût de l'allégement de la tâche a été du même ordre que celui de l'accroissement de la scolarité et de l'expérience.

L'enfance inadaptée est donc le seul secteur dont la clientèle a augmenté. *A lui seul, ce secteur d'enseignement explique plus de la moitié de l'accroissement total de la masse salariale des enseignants*; soulignons aussi qu'on s'est plus préoccupé de l'allégement de la tâche que de l'amélioration de la qualification des enseignants préposés à cette clientèle.

ii) <u>La masse salariale du personnel non enseignant</u>

Les données disponibles ne nous permettent malheureusement pas de procéder à une analyse aussi détaillée pour le personnel non enseignant que pour le personnel enseignant. Nous devons nous en tenir à la variation de leur

masse salariale exprimée en dollars constants. De 1972-1973 à 1976-1977, l'augmentation de cette masse salariale a été de 8,5%, ce qui est faible par rapport à l'augmentation de 15% qui a caractérisé la masse salariale des enseignants.

. *L'augmentation des salaires réels des non-enseignants a contribué pour 12% à l'augmentation totale des dépenses réelles de fonctionnement.*

. Il est impossible de distinguer rigoureusement l'effet du nombre et de la nature (ou qualifications) des personnels sur l'augmentation de leur masse salariale réelle. On estime cependant que plus de 80% de cette augmentation vient de l'accroissement de l'effectif, même si cet accroissement a été relativement faible en soi.

iii) Les autres dépenses

De la lecture du Tableau IX, on peut conclure que l'augmentation constatée à l'article "autres dépenses" explique environ 30% de l'augmentation des dépenses réelles

TABLEAU IX

AUTRES DEPENSES DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUEBEC,
1972-1973 et 1976-1977
($'000 000 constants)

	Autres coûts[1] de travail	Transport scolaire	Autres	Total
1972-1973	72,4	93,5	285,3	451,1
1976-1977	100,7	126,8	293,0	520,5
Accroissement (%)	28,3(40,8)	33,3(48,0)	7,8(11,2)	69,4(100%)

[1] - 1972-1973: Avantages sociaux, frais de voyage et perfectionnement;
- 1976-1977: Primes et suppléments, congés de maladie monnayables, avantages sociaux, perfectionnement et autres.

Sources: 1972-1973: Etats financiers
1976-1977: Revue des programmes

de fonctionnement, soit 69,4 millions de dollars sur un accroissement total de 222 millions

Les *"autres coûts de travail"* (avantages sociaux, frais de voyage et perfectionnement) et le *transport scolaire* sont les éléments importants des "autres dépenses", expliquant respectivement 12,6% (40,8% x 31%) et 14,9% (48% x 31%) de l'augmentation totale des dépenses de fonctionnement.

Conclusion:

Dans l'analyse que nous venons de faire de l'évolution des dépenses de fonctionnement exprimées en termes réels, nous avons pu reconnaître l'effet de trois catégories de facteurs: *la masse salariale des enseignants qui explique 56,2% de l'augmentation, les "autres dépenses" qui en expliquent 31,3% et enfin, la masse salariale des non-enseignants qui est à l'origine de 12,5% de cette même augmentation.*

Les articles "masse salariale des non-enseignants" et "autres dépenses" mériteraient certainement une analyse plus poussée que celle qu'on en a faite. Dans ces "autres

dépenses", il faudrait notamment déterminer les causes précises de l'augmentation des coûts du transport scolaire et voir les relations entre le transport scolaire et les budgets de construction. Dans quelle mesure le premier peut-il être un substitut partiel du second?

Dans cette conclusion, tout comme dans la suite de ce dossier, nous proposons cependant de privilégier l'article "masse salariale des enseignants". L'importance quantitative de ce facteur justifie ce choix, mais il y a plus. La réalité sous-jacente à cette masse salariale (entendre le rôle de la scolarité et de l'expérience, la tâche, la sécurité d'emploi, etc.) a une influence majeure sur le fonctionnement du système d'éducation. Or tout cela doit figurer dans les préoccupations majeures du planificateur et est déterminé pour une bonne part à l'occasion des négociations collectives.

Partie III

CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS

Notre analyse montre que les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires continuent d'augmenter en période de baisse des effectifs scolaires, même lorsqu'on élimine l'effet de l'inflation. En d'autres termes, les pouvoirs publics affectent de plus en plus de ressources financières à la production des services éducatifs et l'intensification de ces efforts réussit non seulement à protéger l'éducation des effets de l'inflation mais permet aussi des modifications substantielles tant dans la nature que dans la gamme des services offerts.

Pendant combien d'années la collectivité sera-t-elle disposée à soutenir de tels efforts? En 1977, le gouvernement du Québec affecte à l'éducation (pour l'ensemble des niveaux d'enseignement) 30,4% de son budget comparativement à 25,7% en 1962 et 28% en 1970! Ces mêmes crédits représentent 7% du *Produit intérieur brut* en 1977 alors que les données correspondantes pour 1962 et 1970 n'étaient respectivement que de 2,1% et 4,7%.

La hausse des dépenses exprimées en termes réels peut s'expliquer par plusieurs facteurs: rappelons notamment le rôle qu'ont joué *l'extension de la gamme des services offerts* et *les modifications intervenues dans la nature des services existants.*

Avant de revenir sur ces deux ensembles de facteurs, il convient de souligner que, par leur nature, les dépenses en éducation ne peuvent s'ajuster instantanément aux fluctuations de la clientèle totale. Lorsque l'effectif global d'un système scolaire augmente, c'est d'abord à son niveau inférieur que la pression s'exerce; le *coût per capita* au primaire étant inférieur à celui du secondaire, *on s'attend donc à ce que, en période d'expansion, l'accroissement des dépenses soit inférieur à celui des effectifs. En période de décroissance, nous constaterons automatiquement le contraire: le "vieillissement" de la clientèle vers des niveaux plus onéreux sera tel que les dépenses ne décroîtront pas au même rythme que les effectifs.* C'est un des facteurs qui ont joué au cours de la période analysée. En d'autres mots, le système présente une sorte de mécanisme de freinage des dépenses qui ne peut disparaître qu'avec une stabilisation des effectifs.

Au titre de l'élargissement dans la gamme des services offerts, l'analyse des coûts montre les efforts substantiels consacrés à l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Cet item explique à lui seul au moins 25% de l'augmentation totale des dépenses réelles entre 1972-1973 et 1976-1977. Cet effort est d'autant plus évident quand on sait qu'il porte sur moins de 9% de l'effectif scolaire.

Quant aux modifications intervenues dans la nature des services offerts, on peut les cerner en étudiant notamment les coûts engendrés par l'amélioration de la scolarité et de l'expérience et par l'allégement de la tâche. Il existe certainement d'autres développements qui sont venus modifier la nature ou la qualité des services offerts. Il est cependant difficile de les identifier dans une analyse qui se veut avant tout de nature quantitative.

L'accroissement de la scolarité et de l'expérience ainsi que l'allégement de la tâche constituent à n'en pas douter des modifications majeures dans la nature et possiblement dans la qualité des services offerts. En

termes de coûts, ces mesures ont été à ce point importantes que, au chapitre de la masse salariale des enseignants, elles ont chacune absorbé des ressources réelles plus importantes que celles libérées par la baisse des effectifs (voir le Tableau VII). La scolarité et l'expérience étant les deux paramètres de base du traitement des enseignants, il est normal que leur amélioration entraîne une hausse de la masse salariale[1]. Le coût élevé des améliorations à ce niveau ne peut être justifié que si elles ont un impact important sur la qualité ou le rythme d'apprentissage des élèves. Même si cette première conclusion se vérifiait, il y aurait lieu de se demander si la relation entre l'apprentissage des élèves et l'expérience ou la scolarité des enseignants est telle que la suppose le système de rémunération des enseignants.

En fait, notre système est conçu de façon que chaque année supplémentaire d'expérience ou de scolarité coûte de plus en plus cher puisqu'elle mérite à l'enseignant une augmentation constante en %, donc croissante

---

[1] Une année additionnelle d'expérience, jusqu'à un maximum de 15 ans, entraîne une hausse de 3,45% du traitement; une année additionnelle de scolarité reconnue, jusqu'à un maximum de 20 ans, permet une augmentation de près de 9%. De 1972-1973 à 1976-1977, l'expérience moyenne est passée de 8,6 à 11 années et la scolarité moyenne de 14,8 à 15,2 années.

(en termes absolus) avec son revenu. En d'autres termes, cela revient à supposer que la qualité des services d'un enseignant s'améliore de plus en plus au fur et à mesure que son expérience ou sa scolarité augmente. L'attitude adoptée dans d'autres systèmes (dont plusieurs du Canada et des Etats-Unis) suppose au contraire que l'accroissement de l'expérience ou de la scolarité d'un enseignant a au mieux un impact constant sur la qualité de ses services.

L'allégement de la tâche soulève aussi des questions importantes. Même si, dans notre système, il n'y a pas de relation rigide entre la tâche (telle que mesurée par le ratio maître/élèves) et la taille de chacune des classes, une augmentation du ratio maître/élèves peut entraîner une diminution de la taille moyenne des classes ou une réduction du nombre d'heures de présence en classe. *Le coût des améliorations en matière de tâche des enseignants met en évidence la nécessité d'analyses sérieuses quant à l'impact de ces améliorations sur la qualité ou le rythme de l'apprentissage des élèves.*

Les études que nous avons consultées sur *l'effet de la taille des classes* nous obligent à beaucoup de prudence. Leurs conclusions ne sont ni fermes ni convergentes; c'est seulement au niveau primaire pour des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage et pour des enfants venant de milieux défavorisés que la réduction du nombre d'élèves par classe a des effets positifs certains sur l'apprentissage. Les conditions particulières que nous consentons aux enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (ratios plus élevés) vont peut-être dans le bon sens.

La réduction de la tâche des enseignants sous forme d'une *diminution des heures de présence en classe* est apparue à l'occasion de la dernière entente provinciale. Une telle réduction permettrait aux enseignants de mieux préparer leurs cours, ce qui aurait un effet positif sur l'apprentissage des élèves. A notre connaissance, il n'existe pas d'études sur le sujet.

A l'avenir, il faudrait peut-être limiter les allégements de tâche aux enseignants préposés aux clientèles spéciales et cesser d'envisager ces actions coûteuses comme conduisant nécessairement à l'amélioration du système dans son ensemble.

Achevé d'imprimer à
Québec en janvier 1990, sur
les presses du Service des impressions en régie
du Bureau de l'Éditeur officiel
du Québec